

## INTRODUÇÃO

Na vivência cotidiana nem sempre se percebe, mas a própria vida exige, de tempos em tempos, um intervalo para que se façam avaliações. A própria humanidade é impelida a fazer suas sínteses. No final do milênio e início de um novo, parece que se vive num desses intervalos, em que a humanidade vivência como que um atordoamento geral. Ou seja, tempo em que o ser humano - que se imaginava atendido - vale apenas pelo que consome, enquanto as instituições sociais deixaram de ser possíveis âncoras de proteção, ao mesmo tempo em que a produção deixou de ser importante.

As nações se perderam no redemoinho, em que o valor está no capital financeiro que flutua, não na velocidade do vento, mas que se desloca nas impressões eletrônicas à velocidade da luz, fazendo com que no lugar onde que

estaciona, se encontre também o poder que, em última instância, determina a vida, hoje, globalizada. Vale dizer que, enquanto a produção se internacionaliza, o setor trabalho continua determinado geograficamente.

A proteção social desestruturou-se e nessa desestruturação um traço comum aparece: a descentralização dos serviços, que, mesmo como estratégia, e mais ainda pela natureza merece maior aprofundamento.

Embora se apresente com maior transparência nos serviços, não estaria o governo central se desresponsabilizando deles e pior, transferindo serviços sem o devido financiamento, fato que aumenta ainda mais os problemas para os governos locais, deteriorando assim serviços da proteção social. Para NOGUEIRA, com a descentralização que se tenta implantar hoje nos encontramos diante de uma proposta de "dupla característica". De um lado, "desresponsabilizar as instâncias do governo", transferindo encargos; e por outro envolver a sociedade civil, co-responsabilizando-a na gestão pública. Com isto se deseja "não apenas 'aliviar' as instâncias centrais do governo ('desresponsabilizá-las' e desonerá-las em nome da eficiência, da eficácia e da efetividade), mas também envolver a sociedade civil - com toda a complexidade associativa e com todos os seus interesses - no processo mesmo da gestão" (1997, p. 8).

O capital, porém, segue voraz, gerando um grande impasse entre o capital mundializado e o poder nacional que perde espaço mas não está dispensado da responsabilidade do atendimento social. É o Capital afirmado e o Trabalho desassistido. É isto que gera, ao nosso ver, a necessidade de um novo contrato, diante da Questão Social que se coloca hoje.

Os direitos sociais, afirmados - e de certa forma conquistados - no decorrer do século XX, são substituídos pela filantropia, gestados, - às vezes pelo próprio Estado -, e a partir da solidariedade exercida por grupos voluntários.<sup>1</sup> Quer dizer, é a substituição dos direitos por solidariedade e programas de combate à pobreza, fragilizando ainda mais a proteção social, neste novo milênio e criando uma massa empobrecida, o que faz com que o debate da pobreza e da desigualdade social se torne a tônica no final de um e no início de outro milênio. Desta forma um e mesmo debate figura tanto na agenda dos defensores da globalização do capital, quanto na dos que a questionam.

Com a reestruturação da produção, desenvolvimento tecnológico, flexibilização do trabalho, desestabilizando mesmo os "estáveis", a contradição Capital/Trbalho fica mais exposta em sua manifestação de mais desemprego e muita pobreza neste final de século. Entende-se assim que o elemento da pobreza, como um dos elementos da Questão Social já está expresso, exposto, reclama atendimento. Já o elemento capaz de inscrever esse atendimento na agenda política entende-se ser um elemento ainda em construção.

Na tentativa de contribuir para uma maior compreensão do processo, procura-se problematizar o objeto no sentido de oferecer elementos de compreensão para quem nele opera, buscando a proteção social como direito.

Dada a realidade da pobreza, hoje, os enormes problemas da fome, da miséria e da violência que a acompanham faz com que muitos atores sociais se deparem com a necessidade de operar com a "questão" social. É, pois, uma

---

<sup>1</sup> Agora já institucionalizados.

justificativa a mais para que se busque novos elementos de compreensão no sentido de que sejam implementadas as políticas sociais necessárias.

Com Potyara PEREIRA nos colocamos a questão, "não seriam os problemas atuais um ponto de partida ou precondições constituintes da explicitação da Questão Social, explicitação essa que iria desnudar as contradições fundamentais dos sistema capitalista?" (2001, p. 57). E que a transformação dos "problemas em questão" entende-se ser tarefa dos setores progressistas, incluindo profissões, e lembra que o "Serviço Social brasileiro como uma das poucas profissões afeitas a abraçar esta tarefa". E mais ainda entende que é uma tarefa mais "urgente e complexa do que procurar encontrar respostas técnicas para os males causados por eles" ( os problemas) (2001, p. 57).

Independentemente da compreensão que se possa ter, as ações de proteção seguem acontecendo. Como é uma área integrante do Serviço Social, compreendê-la melhor, contribuir no debate a partir de elementos inovadores, com maior participação, inclusive local, na direção de Políticas Sociais mais efetivas e de um atendimento da proteção social como direito, justificam o desafio do trabalho em questão.

Com a descentralização e responsabilização, cada vez maior do município, como fica a configuração, sua importância, suas possibilidades no atendimento da Questão Social, a composição do poder local, seus espaços e atores, são questões que se apresentam.

Pretende-se isolar as determinações específicas, que no atual sistema capitalista indispõem o conjunto da sociedade para o atendimento dos direitos sociais, popularizando ideologias tal qual a desigualdade como parte da ordem

natural. A justiça social é desprovida de sentido, com a volta da solidariedade das comunidades para o atendimento das "questões sociais" mais alarmantes: negam-se os direitos sociais, e a "Era dos Direitos" pode ser suplantada pela "Era da Solidariedade".

Para uma aproximação maior do que vem a ser a Questão Social hoje, procura-se situá-la na conjuntura histórica do modo de produção capitalista, em suas diferentes fases, destacando as relações antagônicas presentes, a fim de apontar para possíveis enfrentamentos dela.

Compreender em que consiste a Questão Social, quando numa reestruturação produtiva há aumento de desemprego, quando novas e reconhecidas tecnologias produzem tantos bens, surge, um reconhecido acesso desigual da maioria, produzindo cada vez mais exclusões. Tratando-se de um cenário novo, quando se globalizou a riqueza, precarizando o trabalho e fragilizando o poder nacional para concentrá-lo nos "mitos técnicos", que excluem nações. Por outro lado, se resgata a afirmação de um poder descentralizado no recorte do espaço do município, como também o reconhecimento de que os movimentos de resistência devam se mundializar.

Na compreensão dos conceitos de descentralização, dos aspectos do poder local, da democratização, faz-se necessário detectar as formas institucionais que se configuram no recorte do município. É necessário, ainda, apontar, na nova configuração do município, que formas de assistência vão se delineando bem como a potencialização de novos sujeitos e sua afirmação neste período.

Para a Questão Social não basta reconhecer o estado bruto da desigualdade e da pobreza, tem que "ser problematizado em seus dilemas"( TELLES, 1996, p. 85),

deve tornar-se pública e transformá-la em demanda política. Se a Questão Social clássica teve na classe operária do final do século o agente desta manifestação, é tarefa para quem se ocupa de maior definição da atual Questão Social, definir quem é o novo sujeito. Quem efetivamente ou potencialmente estará com este papel é imprescindível definir. Perceber o espaço deste com o fim contribuir no fortalecimento da construção do espaço deste sujeito. Vários indicativos também nos levam aos vários movimentos internacionais que embrionariamente se formam. As manifestações de Dawos, os Encontros de Porto Alegre, as manifestações de julho de 2001, especialmente em Gênova Itália, por ocasião da reunião de Cúpula dos G8, são expressões de um novo sujeito disposto, ainda que com muitas lacunas de objetivações a enfrentar. Para não ser injustos se é obrigado a reconhecer e registrar todo o movimento, este já bem definido em seus objetivos e organização, é o Greenpeace. Que há décadas nos alerta de que o planeta está em perigo. Óbvio dizê-lo, mas talvez para alguns ainda é bom que se lembre o elementar, o homem faz parte do planeta, portanto...!

Como a Questão Social é uma questão estrutural, atinge o sistema como um todo, para enfrentá-la se requer transformações estruturais. Trata-se de qualquer forma da expressão da contradição entre Capital e Trabalho. Se neste trabalho se faz o recorte do espaço do município é por entender que o espaço local se alargou e se complexificou com a descentralização que vem se afirmando, também na realidade brasileira, especialmente, na última década. Observa-se também uma nova institucionalidade com uma rede de novas organizações, donde podem surgir novos sujeitos com possibilidade de contribuir no fortalecimento do elemento político que denuncia a contradição do sistema que produz o pobre e a exclusão.

A hipótese que formulamos consiste na constatação de que neste novo milênio com a dominância do capital financeiro e reestruturação produtiva, muitos postos de emprego se perderam e como o setor trabalho é cada vez mais precarizado, além, do aumento de desemprego e subemprego, há muita pobreza e desigualdade. Há também uma clara indisposição em relação aos direitos sociais no pós-welfare state e a proteção social, neste final de milênio fica cada vez mais restrita a grupos seletivos, ou então para os inseridos no trabalho formal ou ainda para os que possam acessá-los através de planos contributivos privados. Porém, para a expressiva maioria, o atendimento será apenas eventual e pontual. Alguns atendimentos serão públicos (do que sobra), outros privados a partir de instituições beneficentes que se formam por diferentes parcerias mas sobretudo por grupos solidários inscritos voluntariamente nos serviços.

Com a nova configuração do capital mundializado, está em processo a manifestação de uma Questão Social, em que o elemento da pobreza está explícito, enquanto, o elemento político da resistência está em formação. Necessitando por isso de um tratamento peculiar, porquanto cada vez mais, migra para o local do município que agora, também, apresenta uma nova configuração. É preciso perceber de onde vêm as vozes dos sujeitos que estão se constituindo.

Para que se perceba a pobreza e a exclusão como uma Questão Social, um forte limitador é a questão da política, que nesta época goza de um desprestígio geral e que ao nosso ver faz com que se tenha tanta dificuldade de problematizá-la como tal e que resulta nesta "ausência" de um ator na sociedade porque os sujeitos estão desfigurados.

Retomar ou melhor reconstruir o estatuto da dimensão política é uma das grandes tarefas para que o sujeito da Questão Social hoje possa se afirmar neste período.

Há uma fragilização dos Estados nacionais e a desresponsabilização do Estado no atendimento da proteção social e a demanda, agora ampliada, dada a exclusão do trabalho, é encaminhada para os municípios onde se estimulam uma infinidade de iniciativas e programas, que vêm atender exigências do capital através de organizações inclusive internacionais, especialmente para a realidade latinoamericana, como já se afirma em SOARES, ao se referir aos programas de combate à pobreza, - que se caracterizam como sendo "residuais, emergenciais e temporários"-, "esses programas têm-se constituído no eixo central das propostas de organismos internacionais, como o Banco Mundial e BID, para os governos latinoamericanos ( e países periféricos em geral) no sentido de 'minimizar' os efeitos da crise econômica e dos processos de ajuste"(2001, p. 347). Dada a frágil estrutura da maioria dos municípios brasileiros os programas sociais, além de causar descontinuidade no atendimento social, vêm agravar a desarticulação das políticas sociais dos mesmos que se vêem constantemente sob o apelo de novos programas em detrimento de suas políticas.

É crença ainda que o atendimento social neste final de século passa pela questão local, assiste-se a uma mudança institucional quanto ao atendimento da proteção social. Na particularidade brasileira, se desenvolve especialmente a partir da redemocratização do país no anos 80 e teve sua garantia institucional inscrita na Carta Constitucional de 1988, quando as políticas sociais se inscrevem no princípio da descentralização, que, além de transferir encargos, desresponsabiliza a gestão



pública e envolve a sociedade civil com "toda sua complexidade associativa...", na expressão de Nogueira (1997, p. 8), formando uma rede de instituições, especialmente no espaço da sociedade civil.

Portanto é nossa hipótese ainda, neste contexto que se pretende ampliar o espaço da sociedade civil, é necessário caracterizá-lo, compreendê-lo cada vez mais, reconstruí-lo, torná-lo mais democrático, mais participativo, e mais representativo, bem como detectar as forças que ali fazem o seu jogo. Detectar ainda quais instituições se apresentam e quais os atores presentes neste jogo e que possibilidade têm de serem os sujeitos na Questão Social que se coloca neste início do século, que já se expressa no seu elemento da pauperização com todas as conseqüências, enquanto que o elemento político, o sujeito da resistência está ainda em processo de constituição.

É pretensão, aqui, aproximar o significado que teve o "Welfare State" -, sua crise e conseqüências- para os direitos sociais, problematizando o espaço da proteção social no pós-Welfare State, passando pela reestruturação produtiva, e situando estrutural e conjunturalmente a lógica do capital e o sistema de produção numa economia globalizada de dominância financeira.

Com a justificativa da crise econômica e necessário ajuste fiscal se produz um "estado de desesperança crônica" derivado, segundo SOARES, de "uma contínua situação de retrocesso social, com renda e oportunidades de emprego decrescentes, e acesso restrito aos postos de trabalho, mesmo os de baixa qualificação, baixa produtividade, e baixos salários". Como também "diante da crise da presença do Estado na sociedade, constrói-se um discurso em favor do individualismo

pragmático, deixando pessoas e grupos entregues à sua própria sorte ou, na melhor das hipóteses, à uma rede comunitária de solidariedade"(2001, 345).

Outras preocupações que se apresentam relacionam-se à descentralização que vem se afirmando como o "locus" do atendimento social. Estudar-se-á a configuração do município hoje resultante da descentralização e da influência do poder local na formulação ao atendimento das políticas sociais. A tentativa busca ver aqui especialmente a política da Assistência Social como se dá a contribuição dos Conselhos Sociais e outras organizações, no processo da municipalização das diversas políticas ou dos diferentes serviços, ou seja, os avanços conseguidos e as fragilidades apresentadas, naquilo que se apresenta como caminho que pretende a ampliação da cidadania e a conquista dos direitos.

A Questão Social, no novo milênio, no local do município está entre as grandes questões colocadas, atualmente, merecendo reflexões e, sobretudo, nova compreensão para que se viabilizem novas formas de agir no social.

Descobrir e contribuir na ampliação do espaço para a inclusão de novos sujeitos é um desafio, que se coloca na compreensão do enfoque proposto.

A fim de lançar um olhar sobre este conjunto e compreender algo da nova síntese, que se realiza desde as últimas décadas, exige que se aprofunde alguns aspectos significativos dele para melhor compreensão do tema. Pretende-se delimitá-lo em torno do que se configura como Questão Social hoje, no qual nos encontramos ante o paradoxo de uma configuração globalizada do capital, enquanto o atendimento social, cada vez mais descentralizado, de responsabilidade local, quando se apresenta o desenho de um município com novas competências.

É objeto deste trabalho saber em que consiste a Questão Social hoje no espaço do município neste novo milênio. Como o impactante do período é o capital financeiro, cada vez mais globalizado, com um número absolutamente crescente de excluídos, donde resulta uma Questão Social, com novas manifestações, e o atendimento das políticas sociais cada vez mais descentralizadas, com uma nova configuração dos municípios, saber em que consistem estas novas institucionalidades, que se apresentam com a descentralização, exige a compreensão dos elementos que concorrem na composição desse real.

Compreender e desvendar a nova configuração do capital mundial, da Questão Social colocada e a feição do "novo" município é imperioso para quem pretende intervir no social neste milênio que se inicia.

Compreender algo desta nova realidade, que vem sendo gestada e que acaba expondo a face rota da humanidade, além de entender como se dá o atendimento das políticas sociais na Questão Social, que se apresenta, é uma das pretensões nesse trabalho.

É tentativa, ainda, a de caracterizar a Questão Social hoje, num período em que o homem já se acreditava atendido por políticas sociais como direitos e que agora o Estado não só minimiza os gastos sociais, que definham frente à privatização, quando no lugar do direito se aposta na reconstrução da filantropia e da solidariedade. Importa salientar, sobretudo, de onde vem a resistência para a constituição do sujeito na manifestação da Questão Social.

Compreender o espaço local, para que a partir dele se possa estimular a participação e ampliar cidadania; reconstruir esse espaço local, detectar seus componentes, perceber seu limite e potencial na construção de democracia mais

participativa; apontar, a partir dos atores que se revelam no poder local, que podem ser os agentes que irão inscrever na agenda política a Questão Social; enfim contribuir na compreensão da Questão Social e assim estimular novos sujeitos que contribuam para que se instaure uma ordem mais favorável aos hoje excluídos da ordem afirmada, são objetivos que se persegue a partir deste trabalho.

Na tarefa, de apontar a partir do real quais as novas expressões, mesmo que no seu imediato, manifestam a Questão Social hoje, privilegiando especialmente a realidade brasileira, mais especificamente no atual contexto da globalização da produção e dos mercados, sob a dominância do capital financeiro. Para tanto é necessário referenciá-la no conjunto do movimento - à "lei geral"- porque é ele, enfim, que determina a movimentação do particular que também vai se singularizando, neste caso, nos espaços dos municípios e/ou organizações do cotidiano nas expressões imediatas.

Para maior aproximação do real, se fez uma representação geral sobre a situação do sistema de capital globalizado, mais especialmente no seu aspecto econômico, político e social, tentando detectar os impactos que causam no que diz respeito ao trabalho, em especial, a fim de perceber o alcance das políticas sociais, especialmente, as da Assistência Social, no pós-Welfare State.

Para uma maior da compreensão da Questão Social hoje, necessita-se fazer uma representação geral do capital mundializado e seu impacto sobre o social, a partir da leitura e interpretação crítica dos autores e de suas análises neste final de século.

Enfim, a proposição é a de singularizar o tratamento da problemática que a questão da proteção social recebe na sociedade de mercado, em sua expressão no

neoliberalismo, numa economia globalizada, quando a produção do capital se internacionalizou e os gastos sociais permanecem nacionais. Sempre atentos ao processo da compreensão do essencial, procura-se captar os elementos, como as razões e justificativas da descentralização, a implicação do poder local o que se configura no redesenho do município, a partir de 88, isto numa especificidade na realidade brasileira.

Ainda na tentativa de compreender a proteção social na conjuntura da Questão Social, posta neste início de século, é preciso que nos situemos na atual fase do modo de produção capitalista - com suas múltiplas determinações - , mais especificamente na fase que ficou conhecida como pós-Welfare State, interpretando-lhe a crise e as conseqüências, quando a doutrina neoliberal numa economia globalizada vem sendo a tônica de um processo, que cada vez mais, concentra poder e renda, fase da reestruturação produtiva que exclui postos de trabalho com aumentando assim a pobreza e a desigualdade.

Delimitado o tema, de modo geral, no que tange à proteção social no novo milênio, o marco metodológico, volta-se, na tentativa de maior compreensão da a Questão Social, no novo desenho do município. E por se tratar de um tema muito amplo, procura-se aprofundar a atenção no processo investigativo mais específico, - a questão da descentralização expressa no poder local e no próprio município -, especialmente na política da Assistência Social, um tema que se acompanha nas últimas décadas, <sup>2</sup> atenção maior agora voltada à Assistência Social desde a implantação da LOAS (lei orgânica da assistência social), como forma de particularizar um dos aspectos das muitas abstrações possíveis do tema geral para

outra sempre de melhor compreensão do real. Para isto, tenta-se uma aproximação de análise a partir da implantação da LOAS, que se deu a partir de 1994, cuja lei foi aprovada em dezembro de 1993. Para perceber melhor a Assistência Social no município, a análise está centrada nas publicações dos trabalhos que analisam a implantação da LOAS, nos estados, em especial, nos municípios. Basicamente, procurou-se localizar os trabalhos a partir de dissertações e teses elaboradas nas universidades, que oferecem cursos de Serviço Social, bem como algumas publicações regionais, como também artigos das revistas "Serviço Social e Sociedade", da Cortez - São Paulo, da revista "Ser Social" da UNB - Brasília, da revista "Praia Vermelha" UFRJ - Rio de Janeiro, ainda, textos produzidos pelo Núcleo de "Seguridade e Assistência Social" da PUC- São Paulo. Acredita-se que desta forma, precipuamente, abrange-se as publicações da temática proposta, também relatórios apresentados em congressos e encontros de Serviço Social foram contemplados, mais como ilustração, são publicações de 1994 a 2000, período em que basicamente aconteceu a implantação da LOAS nos municípios.<sup>3</sup>

Constatou-se que com a implantação da LOAS, com a formação dos Conselhos Sociais, as potencialidades e fragilidades bem como o despertar de novas forças locais, especialmente têm a ver com a descentralização e o poder local, que definiu a necessidade de problematização desses aspectos na presente pesquisa.

Ainda para singularizar a questão do "novo" Município, os poderes que revela e a possibilidade de construir uma nova hegemonia a partir da participação popular, revelando novos sujeitos, a proposta é a de se problematizar a questão local em

---

<sup>2</sup> Foi tema da Dissertação de Mestrado, "**Assistência Social entre a ordem e a 'des-ordem'. Mistificação dos Direitos Sociais e da Cidadania**". PUC/São Paulo, 1994.

torno de algumas categorias presentes na implantação da LOAS. É preciso registrar que não é pretensão fazer uma análise interna dos textos, porém, sistematizar leituras em torno de alguns aspectos tais como: as concepções de descentralização, presentes nas análises e como são tratadas as concepções de poder local, também as concepções da própria Assistência social, na implantação da LOAS, o papel dos Conselhos, os atores coletivos presentes nos conselhos e a correlação de forças deles, observando o movimento contraditório dos atores envolvidos na implantação da referida Lei, quem é o cliente da Assistência, qual o perfil, foi mais uma preocupação. Importante foi destacar também a experiência participativa da população, o que se apresenta como entraves na implantação bem como os limites do processo participativo. E, ainda: para que formas de Assistência se aponta a partir da LOAS, são algumas das categorias que se procurou destacar para uma aproximação maior da análise em questão.

Esta leitura sistematizada nos revelou uma concepção da descentralização de modo geral, presente nos textos, enfocando em sua maioria o aspecto virtuoso da mesma, o que nos levou à necessidade de compreender melhor o significado da própria descentralização, assim como os determinantes e a necessidade de contextualizá-la, o que por sua vez também implica na compreensão do poder local. A partir disso passou a figurar também o espaço do Município como um novo cenário para as políticas sociais, tanto pela análise da implantação dos Conselhos e tanto pela legislativa na Câmara Municipal, levando a uma observação bastante singular sobre o município de novas competências com a inscrição do princípio federativo na Constituição de 88. Aliado a isso está a atividade profissional e

---

<sup>3</sup> Nos anexos constam as bibliografias que se analisou e sistematizou; trata-se de quatro livros; vinte e seis artigos de revistas: quatro teses e quatorze dissertações.

acadêmica que na última década, especialmente, nos instiga a compreender melhor a Questão Social que se manifesta hoje; tanto que é "um dos eixos fundantes do novo currículo" da formação do exercício profissional do Serviço Social.

Para a exposição desta investigação, apresenta-se:

Num primeiro capítulo, as caracterizações do capital mundializado no pós-Welfare State com evidente dominância financeira nas expressões econômicas, políticas e sociais, assim como as conseqüências sobre o setor-trabalho, atingindo especialmente o homem e o meio, numa tentativa de oferecer o suporte, a fim de perceber para onde aponta o novo milênio, em relação à proteção social.

No segundo capítulo, apresentamos a Questão Social que se configura no novo milênio, elementos que a manifestam, a partir da reestruturação produtiva que aumenta o desemprego, a pobreza e a desigualdade, e a necessidade de um novo protagonista.

No terceiro capítulo situa-se o Brasil na mundialização, a Questão Social na particularidade da formação do pensamento e da sociedade brasileira e sua manifestação e características hoje.

No capítulo quarto, caracteriza-se a descentralização e as novas institucionalidades com uma diversidade de atores no espaço do município, significados e determinantes da descentralização para as políticas sociais.

No capítulo quinto, são ressaltados os aspectos do poder local que se alargou e complexificou e a Questão Social no espaço do município de novas competências, bem como apontar as manifestações que podem aglutinar forças e contribuir na constituição de novos sujeitos.



Enfim, é preciso observar que um trabalho como este sempre é um tema em construção, portanto, é sempre um processo. Partindo desse pressuposto, nem todas as inquietações aqui manifestadas encontram resposta no limite da presente pesquisa. Vale acrescentar que o estudo apresenta lacunas, pretende, entretanto, potencializar a reflexão e a defesa da proteção social como um direito numa ordem mais afirmativa para a inclusão.